

● 제30회 전국도서관대회 제1주제

도서관 행정체계문제

이 용 남

〈한성대학교 문헌정보학과 교수〉

1. 서 언

도서관 행정이란 국가의 도서관 정책에 근거해서 각급 도서관의 목적수행에 필요한 제반 조건을 마련해 주는 것을 목표로 하는 정부의 행정행위를 말하는 바, 바람직한 도서관 행정체계는 곧 국가의 도서관발전의 초석이 된다고 할 수 있다.

그런데 국가 도서관정책의 획기적인 발전을 위해 단행된 정책부서의 문화부이관이란 큰 변화는 도서관행정체계에 대한 적잖은 논란을 불러일으키고 있는 바, 이에 대한 적절하고도 시급한 후속조치를 필요로 하고 있다.

본고에서는 공공도서관의 경우, 행정체계의 이원화 문제와 지방자치단체에 대한 문화부의 지도역할에 관련된 문제, 그리고 대학 및 학교도서관의 경우, 교육부의 담당부서의 문제와 법령체계의 조정문제 등을 살핀 후, 국가도서관정책 자문기구에 관련된 문제점과 개선방안을 모색하고자 한다.

2. 공공도서관 행정체계

2.1 행정체계의 이원화

공공도서관 행정체계 개선을 위한 가장 큰 과제는 전국의 공공도서관의 운영주체가 문화부-시·도의 행정경로와 교육부-시·도 교육청의 행정경로 등으로 이원화 되어 있다는 점이다. 현재 전국의 267개

공공도서관중 사립공공도서관 16개관을 제외한 251개 공립공공도서관 중, 45개 공공도서관만이 지방자치단체인 시·도가 설립한 도서관이고, 나머지 206개 도서관은 시·도 교육청이 설립한 도서관이다. 교육행정을 제외한 중앙정부의 모든 행정업무는 지방에 내려가서는 시·도-시·군·구의 지방자치단체로 모아지기 때문에 시·도-시·군·구가 설립하여 운영주체로 되어 있는 45개의 공공도서관은 문화부의 지도·감독 효과가 가능하며, 16개 사립공공도서관은 도서관진흥법 제25조에 의거 도서관의 등록과 지도업무가 문화부장관에 속해 있기 때문에 또한 문화부의 지도·감독 효과가 가능하다.

그러나 교육청이 설립한 공공도서관은 지방의 교육행정기관이 운영주체가 되어 실질적으로 교육부 산하에 있기 때문에 행정체계의 이원화 현상을 초래하고 있다.

공공도서관 행정체계가 이원화되어 있음으로써 야기되는 구체적인 문제점을 살피면 다음과 같다.

첫째, 재정 및 인사권은 교육부 산하조직에 속하고 지도·지원 등 정책총괄만을 문화부가 담당함으로써 우리나라 정부조직의 생리상 그 효율성이 떨어질 수 밖에 없다는 점이다.

둘째, 교육청이 운영주체로 되어있는 도서관의 재정부담기관이 이원화 되어있어 재정지원에 소극적이거나 서로 책임을 전가할 가능성이 크다는 점이다. 실제로 서울시내 20개 공공도서관 총 운영비 중 일반회계(서울시 전입금) 부담금은 90년도 23.8%,

91년도 21.3%, 92년도 24.5%에 불과한데, 다른 시·도의 경우 더욱 형편없는 실정이다.

셋째, 지역단위 또는 국가단위의 공공도서관 협동체제를 구축함에 있어 비효율적일 수 있다는 점이다.

넷째, 동일지역내 도서관 간에도 운영주체가 다르므로 인해 상호 인사교류 등이 어려워 비협조적이며 폐쇄적일 수 있다는 점 등을 들 수 있다.

물론 행정체계의 이원화 현상은 수십년 전부터 논란을 빚어온 고질적인 문제점인데 그렇게 된 경위를 살펴보면 다음과 같다.

대한민국 정부수립 후, 1948년 대통령령 제22조에 의거 중앙정부의 도서관업무는 본래 문교부 문화국 교도과에서 관장토록 되어 있었다. 그러나 공공도서관의 설치는 당시 지방자치법 제125조 “지방자치단체는 법령의 범위내에서 공공시설을 설치할 수 있다”는 조항에 의거 지방자치단체에서 설치·운영하고 있었다. 그러던 중 1952년 교육자치제가 실시됨에 따라 공공도서관운영은 일반 지방자치단체로부터 교육지방자치단체로 이관하게 되었다. 그러나 재정에 관해서는 계속 내무부장관의 지휘감독을 받게 되어 있었다. 이런 연유로 인해 일부 시·도(시·군)에서는 공공도서관 업무를 교육위원회에 이관하지 않았고, 교육위원회도 인수를 서두르지 않았다. 즉, 시·도 입장에서는 공공도서관 운영권을 교육위원회에 내준다해도 재정은 그대로 부담해야 하니 굳이 매회계년도마다 전출금 형식으로 예산을 내주면서까지 업무이관의 필요성을 느끼지 않았을 것이다. 그리고 교육위원회와 시·도(시·군)에서는 계속 공공도서관을 독자적으로 설치하여 왔던 것이다.

이러한 과정을 거쳐 공공도서관은 내무부 소관과 문교부 소관으로 이원화 되었던 것이다. 이러한 현상에 대해 도서관계에서는 많은 논란을 불러 일으켰다. “공공도서관 운영이 교육청으로 이관되어도 예산은 지방자치단체 일반회계로부터 교육비 특별회계로 전입된 후 집행되기 때문에 교육청소관이 예산획득이나 집행과정에서 오히려 불리하다”는 주장이나 오기 시작하는 등, 소속청 일원화를 요청하는 건의가 수없이 계속되었다. 그러나 이러한 요청에 대해

내무부측보다는 오히려 문교부측에서 “지방자치단체 예산에서 지출하고 있는 도서관 운영 예산이 이체될 가능성이 없고 문교부에서는 동 운영경비를 충당할 방도가 없기 때문에 이관이 어렵다”는 입장이어서 일원화 문제는 계속 어려움에 봉착하여 왔다.

그후 1987년 개정 도서관법에서는 공공도서관 행정 이원화 문제 해결의 실마리가 될 수 있는 중요한 내용을 법 제22조에 신설하였다. 즉, 지방의 모든 공립공공도서관의 운영비는 지방자치단체의 ‘일반회계’에서 부담토록 명문화 한 것이다. 교육청 소속 공공도서관 운영비의 대부분을 ‘교육비 특별회계’에서 부담하고 있는 실정(1986년을 기준으로 할 때 지방자치단체의 일반회계 부담금은 총 세입액의 6.2%)에서 모든 공립도서관의 운영비를 일반회계에서 부담토록 함은 공공도서관 행정 일원화의 결정적 저해요인을 제거하기 위한 사전조치로 이해할 수 있다.

그러나 이러한 공공도서관 운영비 ‘일반회계부담 원칙’은 도서관정책부서의 문화부 이관에 따라 제정된 도서관진흥법에서 어처구니 없게도 무너져 버리고, 이원화체제는 더욱 고착화 될 가능성이 커지게 되었다. 즉, 이러한 가능성은 도서관진흥법 제22조 1항의 내용으로부터 기인하고 있다.

제22조(공공도서관의 운영) ①지방자치단체가 설립·운영하는 공공도서관(이하 “공립 공공도서관”이라 한다)의 운영비는 그 설립·운영하는 기관의 회계에서 이를 부담한다. 다만, 지방교육자치에 관한 법률 제41조의 규정에 의하여 교육감이 설립·운영하는 공립공공도서관에 대하여는 당해 지방자치단체의 일반회계에서 그 운영비의 일부를 부담할 수 있다.

즉, 새법에서는 교육청이 설립·운영하는 공공도서관은 교육비 특별회계에서 운영비를 부담할 것을 원칙으로 하고, 일반회계에서는 일부만을 부담할 수 있도록 함으로써, 과거의 법에 비해 오히려 후퇴한 것이다. 물론 과거의 도서관법에 일반회계부담이 명시되어 있었음에도 불구하고 당시 교육청소속 도서

관 운영비의 대부분이 교육비 특별회계에서 지출되었음은 사실이라 하더라도, 공공도서관 운영비는 일반회계 부담이라는 원칙과 이에 대한 국가의지는 나타나 있었다.

당시 도서관정책의 문화부 이관과 함께 교육청 소속 도서관이 시·도 소속으로 이관되지 못하고, 따라서 법 제22조 1항의 내용과 같이 후퇴하게 된 데에는 몇가지 사정이 있었다.

첫째는, 교육재산(학교 또는 교육청용지 및 부지)에 건립된 도서관(당시 124개관)의 지방자치단체 이관을 위한 회계간 재산이관(재정분할)의 어려움 등을 주장해 온 교육부측의 입장이다. 둘째는, 모든 공공도서관의 운영주체가 시·도(시·군·구)로 된다면 당시까지 교육비 특별회계에서 부담해오던 교육청소속 도서관의 운영비 전액을 일반회계에서 부담해야 하는, 지방재정 총괄부서인 내무부측의 반대를 무시할 수 없었던 것이다. 셋째는 공공도서관 직원의 소속 변경으로 인한 신분상의 변동문제 등을 들 수 있다.

이렇듯 문화부와 교육부의 주장이 합의점을 찾지 못하자 이를 절충하고자 마련된 방안이 공공도서관의 지도·지원 등 정책 전반은 문화부에서 총괄하되, 교육청소속 도서관은 종전처럼 교육청이 운영주체가 되도록 하였던 것이다. 즉, 도서관진흥법안에 대한 국회 문공위원회 심사보고서에서 밝힌 바대로 “장기적으로는 지방자치단체로 일원화한다는 전제 아래 현행의 이원적 운영체제를 그대로 유지하도록” 하였다.

그러나 국가 도서관정책의 타부처 이관이란 커다란 전기를 맞이하고서도 해방이후 최대의 난제를 해결하는데 저해요인이 되었던 몇가지 이유라는 것이 국가적 차원에서 볼 때 그렇게 어려운 문제였던가에 대해서는 지극히 의문스럽다. 문제의 핵심은, 정부당국이 이 일을 풀어나가는 과정에서 가장 중요한 ‘원칙’을 간과하였다는 데에 있다고 본다. 어느 정책을 새로운 부처에 이관케 되어 정부조직을 조성하고 법을 새로이 제정하는 마당에, 정부부처 간에 야기되는 부수적 장애는 당연히 관련된 법을 함께 개정해서라도 원칙을 지켜야만 했다.

도서관정책의 문화부 이관이라는 외형상의 성과는 얻되, 추진과정에서 으레히 수반되기 마련인 부처간의 과도기적 갈등은 가급적 피해야 하는 편의주의적 사고의 결과였다고 판단된다. 그러므로 공공도서관 행정체계의 이원화 현상을 시정하는 길은 국가 차원에서 도서관정책을 어떻게 수행해야겠는가 하는 원칙을 새로이 수립해야만 한다.

이 원칙이란, 공공도서관 행정은 교육행정 쪽에서 담당해도 좋고 일반행정 쪽에서 담당해도 좋지만, 한 국가에서는 한 부서에서 통일적으로 관장해야 한다는 사실이다. 그래서 공공도서관 행정체계의 문제는 이 원칙을 바탕으로 원점에서 재출발해야 한다고 믿는다.

2.2 지방자치단체에 대한 지도기능

도서관진흥법 제19조 “국가, 지방자치단체, 민법 기타 법률에 의하여 설립된 법인, 단체 또는 개인은 공공도서관을 설립할 수 있다”는 규정에 의해 공립 공공도서관은 국가나 지방자치단체가 설립·운영할 수 있도록 되어있다. 그러나 실제의 경우 우리나라에는 국가가 설립한 공공도서관은 한 곳도 없으며, 모두 지방자치단체가 설립·운영하는 도서관 뿐이다.

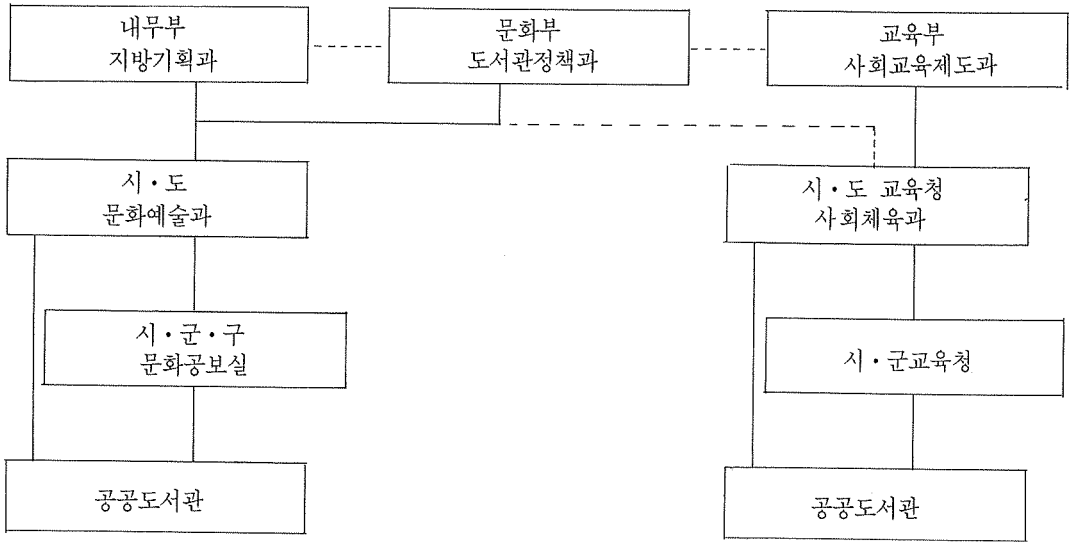
공공도서관 정책 총괄부서인 문화부와 실제 운영을 담당하고 있는 지방자치단체와의 행정체제는 다음 그림과 같다.

문화부와 공립공공도서관 운영주체 간의 업무상 지도·감독 관계를 규정하고 있는 조항은 도서관진흥법 제23조이다.

제23조(공립 공공도서관의 지원) ①문화부장관은 공립공공도서관의 균형있는 도서관발전과 도서관봉사를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다.

②문화부장관은 제1항의 규정에 의한 지원을 위하여 필요한 경우에는 공립공공도서관에 대하여 필요한 서류의 제출을 요구할 수 있다.

도서관정책 총괄부서인 문화부는 지방자치단체 운영의 공공도서관에 대해 단지 ‘지원’ 기능만을 수행



할 수 있도록 규정되어 있는 것이다. 이는 중앙정부와 지방자치단체의 지도·감독 관계를 규정한 ‘지방자치법’ 관련조항과도 차이를 보이고 있다.

제155조(지방자치단체의 사무에 대한 지도 및 지원)

- ① 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 지방자치단체의 사무에 관하여 조언 또는 권고하거나 지도할 수 있으며, 이를 위하여 필요한 때에는 지방자치단체에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다.
- ② 국가 또는 시·도는 지방자치단체가 당해 지방자치단체의 사무를 처리함에 있어서 필요하다고 인정할 경우 재정지원 또는 기술지원을 할 수 있다.

즉, 도서관진흥법은 지방자치법에 있는 ‘중앙정부의 조언·권고·지도 기능’을 제외시키고 있음으로써, 문화부의 지방자치단체에 대한 지도·감독 기능의 효과성에 대해 상당한 우려를 자아내게 하고 있다. 이러한 우려는 도서관진흥법 제정당시의 국회전문위원의 다음과 같은 검토보고서에서도 역력히 나타나고 있다.

“도서관진흥법은 지방자치법 제155조의 규정과 비교할 때, 단순히 국립공공도서관에 대한 지원기능만을 규정하고 있어 균형이 맞지 아니하며, 도서관에 대한 종합정책을 수행하는 문화부장관은 국립공공도서관에

관에 대해 재정적, 기술적 지원뿐 아니라 도서관 발전과 봉사를 위한 행정지도 기능도 아울러 갖도록 규정하는 것이 타당하다고 사료되며, 따라서 안 제 23조 제 1항 중 ‘필요한 지원을 할 수 있다’를 ‘필요한 지도, 지원을 할 수 있다’로 수정함이 타당함”

그러나 법안은 결국 수정되지 못하고 통과되어, 앞에서 지적한 우려를 더욱 실감하고 있는 것이다. 실제로 한 예를 들어보면, 도서관진흥법과 동시행령이 공포된지 18개월이 지난 현시점에서 전국 15개 시·도 교육청의 ‘공공도서관 설치 및 운영조례’를 조사해 본 결과, 많은 시·도가 도서관진흥법과 상충되는 부분을 아직도 두고 있는 사실을 발견할 수 있다. 즉, 열람실 사용료란 이름으로 입관료를 받을 수 있도록 정해진 조례가 8개 시·도에 이르고 있으며(현재는 우선 행정조치로 징수치 않고 있음), 도서관장의 자격에 있어서도 행정직으로만 제한된 조례가 5개 시·도에 이르고 있는 모습은, 중앙정부의 정책이 지방자치단체에 어떻게 수용되고 있는지를 보여주는 하나의 예가 될 것이다.

물론 중앙정부와 지방자치단체 간의 관계에 대해서는 여러가지 견해와 논란이 있을 수는 있다. 본래 지방자치단체가 수행하는 사무는 지방자치단체 고유의 ‘자치사무’와 국가의 ‘위임사무’로 구분할 수 있

다. 자치사무는 지방자치단체가 자기의 의사와 책임과 부담하에 주민의 복리증진을 위하여 수행하는 지방자치단체 본래의 사무를 말하며, 위임사무란 국가로부터 위임된 사무를 말한다. 공공도서관의 설치·관리사무는 지방자치단체의 고유 '자치사무'로 간주되며, 지방자치법 제 9조 제 2항에 예시되어 있다.

지방자치사무에 대한 국가의 감독은 소극적 감독(교정적, 합법성의 감독)만 허용되고, 적극적 감독(예방적, 합목적성의 감독)은 배제되는 것이 지방행정의 원칙이기는 하다. 그리고 지방자치법이나 지방행정의 원칙을 들먹이지 않더라도, 공공도서관이란 본래 지역주민의 자발적 의사에 의해, 주민들의 세금으로 운영하는 것으로부터 출발하였다.

19세기 중반 공공도서관 개념을 형성시킨 영국 '공공도서관법'도 주민의 의사를 물어 공공도서관 설치여부를 정하고, 일정액의 지방비로 설치·운영해 나가도록 하였고, 미국의 경우도 마찬가지였다. 공공도서관이 철저히 지역주민의 책임과 부담하에 운영되는 기관이란 인식은 그후 계속 이어져 왔다.

그러나 20세기 중반부터 이러한 인식은 변화를 맞이하게 되었다. 지방자치단체의 고유사무라는 공공도서관에 대한 중앙정부의 관여가 점점 커지게 된 것이다. 미국의 경우에는 1956년 '도서관봉사법'을 마련하고, 공공도서관에 대한 연방정부의 재정지원과 지도·감독의 효율화를 통해서 오늘날의 획기적인 성과를 이룩하였다. 영국의 경우에도 공공도서관은 지역주민의 철저한 자유의사에 의해 설치·운영되어 왔다. 그러나 맥코빈 보고서(McColvin Report, 1943) 등에서 지방자치단체의 공공도서관 설치 의무화 등이 주장되기 시작하여, 1965년 '공공도서관 및 박물관법'에 의해 중앙정부와 지방자치단체의 관계는 크게 변하게 되었다. 즉, 지방의회의 선택에 맡겨졌던 공공도서관 설치가 강제 규정화 되었으며, 중앙정부의 지도·감독책임과 권한이 대폭 강화되었다.

이러한 변화의 모습은 '공공도서관 개념'의 변천경향에서도 나타난다. 과거에는 전액 지방자치단체의 재정(지방비)에 의존하거나 일부 중앙정부의 보조금으로서 운영하는 도서관만을 공공도서관으로 개념규

정하여 왔었다. 그러나 1955년 인도에서 개최된 유네스코 주최의 공공도서관 세미나에서부터 공공도서관 운영주체에 국가(중앙정부)까지 포함하기 시작하여, IFLA의 공공도서관 기준(1977)과 공공도서관 지침(1985)에서는 중앙정부가 직접 설치하여 운영하는 도서관도 공공도서관의 개념으로 확대시키고 있다. 특히 개발도상국에서는 공공도서관이 지방자치단체뿐 아니라 중앙정부의 직접적인 관여가 더욱 적절할 수도 있다는 이유를 내세우고 있는 것이다.

이렇듯 지방자치단체의 고유한 자치사무로 출발한 공공도서관이건만 이를 국가도서관 시스템의 차원에서 균형있게 육성하기 위해서는, 지방자치단체만의 관할과 책임이라는 소극적 입장에서 벗어나 중앙정부가 직접 이끌어 가야 한다는 인식이 확산되고, 또한 경험을 통해서 그 성과가 증명되었기 때문이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 지방정부의 공공도서관 운영에 대한 중앙정부의 역할이 커지고 있는 추세와 비교하여 볼 때, 우리나라의 도서관 정책 총괄부처인 문화부가 지방자치단체 소속 공공도서관을 지도, 감독하는데 있어서는 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있다.

첫째, 문화부는 하부관청이 없고 실질적인 인사·재정권을 갖고 있지 못하여 강력한 지도·감독의 효과를 거양하기 어렵다.

둘째, 지방화시대를 맞이하여 지방자치단체에 대한 중앙정부의 관여는 점차 제한적일 수 밖에 없는데 공공도서관에 대한 지도·감독도 이에 영향을 받지 않을 수 없다.

셋째, 문화부는 공립공공도서관에 대해 '지원'(재정적, 기술적 지원) 기능만 수행할 수 있도록 되어 있는 바, 기설치 공공도서관의 운영에 대한 국고보조금의 재정지원이 없는 한(93년도 자료구입 지원비 15억원 전액 삭감) 실질적인 지도는 어렵다는 점 등이다.

네째, 시·도 단위에서 도서관행정을 담당할 전담 기구가 설치되어 있지 않아 도서관 업무의 지휘체계를 더욱 약화시키고 있다.

우선 위에서 첫번째로 제시된 문제점은, 도서관정책부서의 문화부이관 논의 때 이미 가장 심각한

논점으로 거론된 바 있으며, 도서관인 다수가 이러한 한계점을 감안하면서까지 이를 선택한 어쩔 수 없는 사안이라고 생각한다.

두번째의 문제점에 있어서는, 지방자치의 강화라는 큰 흐름은 수용할 수 밖에 없되, 도서관의 특수성을 감안하여 중앙정부의 지도·감독 및 육성기능을 더욱 강화시키도록 도서관진흥법을 개정해야겠다.

그리고 세번째의 문제점을 극복하는 일이야말로 공공도서관에 대한 실질적인 지도·감독 및 육성기능을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 길이다. 결국 공공도서관에 대한 지도·감독기능은 신설 도서관의 건축비 지원뿐 아니라, 기설치 도서관의 운영비에 대한 국고보조금의 확대라는 ‘재정지원’의 수단을 통해서만이 지방비의 투자확대를 유도하고 지도·감독의 효과를 극대화 할 수 있는 것이다. 미국의 경우 연방정부의 국고보조금의 비중은 전체 공공도서관 예산의 5% 정도 밖에 되지 않지만 공공도서관 지도·육성의 지렛대 구실을 하여 왔고, 덴마크의 공공도서관 역시 1950년에 개정된 공공도서관법에서부터 국고보조금 지급을 강화함으로써 도서관 지도·육성의 효과를 극대화하였던 것이다.

네번째의 문제점을 개선하기 위해 시·도 단위의 문화예술과에 전담기구(가칭 도서관계)를 두고, 시·군·구 단위의 문화공보실에는 전담직원을 두어 도서관행정을 강화시켜야겠다.

3. 학교 및 대학도서관 행정체계

3.1 담당부서의 문제

도서관정책 총괄부서가 어느 부처이던 관계없이 학교도서관이나 대학도서관을 관장하는 부처는 교육부일 수 밖에 없다. 그런데 심각한 문제점은 교육부 안에 학교도서관을 관장하는 부서(課)가 없거나, 명확하지 않다는 것이다. 현재 교육청 소속 공공도서관을 관장하고 있는 사회교육제도과에서 어쩔 수 없이 학교도서관 업무의 일부를 다루고는 있으나 본연의 업무라는 느낌을 가질 수는 없다.

초·중등학교에 부설된 학교도서관 행정을 총괄해야 할 곳은 교육부 내에서는 보통교육국이어야 할

것이다. 그러나 ‘교육부와 그 소속기관직제’에 의하면 고등학교의 운영·지도를 담당하는 ‘교육행정과’나 국민학교·중학교 등을 관장하는 ‘의무교육과’의 분장업무에 학교도서관 관련내용은 찾아볼 수 없으며 실제의 업무수행에 있어서도 그러하다. 이는 대학학무과의 분장업무 중에 “대학도서관의 운영지도”라는 항목이 들어 있는 것과는 비교되는 일이다.

이렇게 된 경위에 대해서는 추측하건데 다음의 두 가지 명분을 생각할 수 있을 것이다.

우선 첫번째의 가정은, 학교도서관의 지도·육성은 직접 감독기관인 교육청에 맡길 수 있는 업무이니 지방교육자치기관의 업무로 간주한다는 생각일 수 있다. 그러나 공공도서관 역시 직접 감독기관은 시·도 교육청이건만 교육부 사회교육제도과의 주요 분장업무로 되어 있으니 이는 타당한 명분이 될 수 없다.

두번째의 가정은 ‘교육부와 그 소속기관 직제’ 제 16조(사회국제교육국) 4항 “지방교육행정기관이 운영하는 도서관에 대한 지원 및 지도육성”이라는 조항을 근거로 하여 학교도서관 업무를 ‘사회국제교육국 사회교육제도과’에서 공공도서관과 함께 관장토록 한다는 생각일 수 있다. 즉, 학교도서관도 지방교육행정기관이 운영하는 도서관으로 간주한다는 명분이다. 그러나 사회국제교육국 4개과의 분장업무 중에는 정규학교교육에 관련된 업무는 한가지도 없다는 점을 감안할 때에, 이것 역시 억지스러운 명분이다. 우리나라의 정부직제와 유사하면서도 많은 영향을 미쳤다고 볼 수 있는 일본 문부성의 직제를 예로 들어 보더라도, 공공도서관의 업무는 생애학습국의 ‘학습정보과’, 대학도서관은 학술국제국의 ‘학술정보과’, 학교도서관은 초등·중등교육국의 ‘소학교과’ 등에서 관장토록 문부성 조직령에 규정되어 있는 것이다.

결국 학교도서관에 대한 무관심으로 인해 국가의 학교도서관 행정이 담당부서도 없이 표류하고 있다는 결론이 가능하다. 이와같은 문제점을 해결하고 행정체계를 명확히 하기 위해서는 초·중등학교를 지도·감독하는 ‘보통교육국’의 어느 한개 과에서 학교도서관 행정업무를 책임지고 총괄하도록 하고, 장

학편수실에 학교도서관담당 '장학관'을 두어 학교도서관 및 독서지도 관련 장학업무를 관장하도록 직제 규정을 개정하여야만 하겠다.

3.2 법령체계의 문제

다른 하나의 큰 문제점은 대학도서관 및 학교도서관 관련 사항이 도서관진흥법에 포함되어 있지 않으므로 교육부 주관으로 별도의 법제적인 후속조치가 마련되어야 한다는 점이다. 현재 대학도서관과 학교도서관의 시설과 자료에 대해서는 '대학설치 기준령'·'학교시설 설비 기준령' 등에 규정되어 있고, 사서직원에 관한 사항은 1990년까지 '도서관법 시행령'(구)에 규정되어 있었다. 그러나 도서관진흥법 시행령에서는 이들 두관종의 사서직원 배치기준을 삭제한 후 다른 대통령령(교육부소관)으로 정하도록 하고, 부칙조항으로 다시 "다른 대통령령에서 이에 관하여 정할 때까지" 폐지된 도서관법(구)의 규정이 그 효력을 갖도록 하였다.

법리적 문제는 차치하고서라도 소관부처의 변동에 따른 어쩔 수 없는 과도기적 조치로서 이해될 수는 있으나, 문제의 핵심은 부자연스러운 법률조항으로 연결장치가 마련되지 2년이 지난 현재까지도 그 후속조치를 취할 김새가 전혀 보이지 않는다는 점이다. 국가 도서관정책 총괄부처인 문화부는 관련부처가 이를 성사시키도록 협조를 구하지 못한 책임을 면할 수 없으며, 교육부는 이러한 문제의 중요성에 대한 인식은 고사하고 이에 대해 관심을 가질 수 있는 행정체계조차 마련되어 있지 못한데 대해 책임이 크다고 본다.

이같은 문제점에 대한 해결책으로서는 다음과 같은 방안이 제시될 수 있다.

첫째, 교육부에서 '학교도서관법'과 '대학도서관법'(또는 두개 관종을 하나로 묶어서)을 제정하여 시행함이 가장 바람직하다. 본래 대부분의 나라에서 '도서관법'이라하면 으레히 공공도서관에 관련된 법을 말하며, 모든 관종을 하나의 법에 포함시킨 경우는 찾아보기 힘들다. 우리의 최초 도서관법 제정당시 많은 영향을 미쳤던 일본의 '도서관법' 역시 공공도서관만을 다루고 있으며, 별도로 '학교도서관법'

을 제정하여 시행함으로써 소기의 성과를 거두고 있는 것이다.

둘째, 위와 같은 별도의 법령제정이 어려울 경우에는 '대학설치 기준령' 및 '학교시설 설비 기준령' 등에 수록된 도서관 시설·자료 관련 조항을 떼어낸 후, '도서관법 시행령'(구)의 사서배치기준 등을 합치고 필요한 사항을 추가시켜서, 대통령령으로 가칭 '대학도서관 운영령'·'학교도서관 운영령' 등을 제정하여 시행하는 것이 바람직하다는 생각이다.

4. 도서관 정책 자문기구

도서관 정책 자문기구는 국가단위의 도서관 정책을 개발하고 조언하며, 도서관에 관련된 각급 부처 및 기관의 활동을 조정하여 총체적 계획을 수립하며, 도서관 관련 법규의 시행상황을 지속적으로 평가, 분석하며 미비점을 보완토록 자문하는 기능을 수행하는 기구인 바, 도서관정책에 관련된 최상위 행정기구라 할 수 있다. 우리의 도서관진흥법에서는 관련부처의 당연직 위원과 도서관계 인사들을 중심으로 구성하여 문화부장관을 자문토록 되어있는 '도서관발전위원회'가 바로 이러한 기구이다.

당초 이 위원회는 교육부 소관시절의 도서관법에 처음 반영 되었다가 문화부로 이관되어 오늘에 이르고 있다. 그런데 이 위원회가 당초 목적인 바 대로 소기의 성과를 거두기 위해서는 다음과 같은 문제점을 해결해야만 할 것이다.

첫째는, 이 위원회의 위상을 높여야 하겠다. 도서관법(1987)에 이에 관한 조항을 처음 반영시킬 때부터, 이 위원회는 미국 NCLIS 등과 같이 대통령 직속기구로는 못될 지언정 기구의 성격상 최소한 국무총리 직속은 되어야 한다는 도서관계의 강력한 여망을 살리지 못하고 오늘에 이른 것이다. 그런데 이 위원회의 위상을 높이고 여러 부처에 관련되는 도서관정책의 조정과 협조기능을 강화시켜야 할 필요는 교육부 소관 시절보다 문화부이관 이후에 더욱 절실하다. 즉, 교육부소관 시절 때에는 대부분의 공공·학교·대학도서관 등이 교육부 소속 아래 있었으므로 주무장관 자문기구로서도 그런대로 가능할 수 있

있겠으나, 문화부이관 이후에는 부처간의 조정과 협조 없이는 정책수행이 불가능하기 때문에, 국무총리 산하기구로서 격상되어야만 소기의 성과를 기대할 수 있을 것이다.

둘째는, 이 위원회에 대한 정부의 인식이 달라지고, 형식적 운영을 탈피해야 한다는 점이다. 이 위원회는 90년도에 2차례 개최된 바 있으나, 문화부이관 이후에는 현안이 산적하였음에도 불구하고 금년 7월에야 첫 모임을 가지는 소극성을 보이고 있다. 이 위원회는 아직 운영규칙도 확정되어 있지 않은 상태인데, 정부 산하에 존재하는 엄청난 수의 유명무실한 위원회 중의 하나로 전락되는 위험을 방지하기 위해 운영규칙에 다음 사항이 규정되어야 하겠다.

- ① 연간 3~4회 정도의 최저 개최일수
- ② 위원회 산하에 전문분과 위원회를 상설기구로 두어 활용하는 일
- ③ 정책개발 및 건의사항 등은 시행결과를 연 1회 정도 보고서로 간행하여 공표하는 일
- ④ 전체위원회 및 분과위원회 임시회의 개최를 소속위원 3분의 1의 동의를 얻어 요청하면 즉시 개최토록 하는 일

이 위원회의 바람직한 운영에 관련해서 참고가 될 만한 사례는 세계에서 가장 성공적인 성과를 거둔 바 있는 미국의 도서관정책 자문기구일 것이다.

1970년에 설치된 「전국 도서관 및 정보학위원회」(NCLIS)란 이름의 이 기구는, 대통령이 위원을 임명하는 대통령 직속기관으로 설립되어, 국가의 문헌정보 봉사계획 수립을 위한 절대적인 권한이 위임되어 있고, 기능수행상 필요한 전문가 및 직원을 위원회에서 채용할 수 있으며, 활동에 필요한 예산액을 법률에 명시하는 등 강력한 자문기구로서의 효용성을 높이고 있다.

우리의 위원회는 이러한 수준까지는 미치지 못하더라도 형식적인 기구로 전락하지 않고, 국가의 도서관정책을 개발·조정·평가하는 최상위 행정기구의 구실을 할 수 있도록 관계기관 및 단체는 각별한 노력을 기울여야겠다.

5. 결 론

지금까지 분석된 문제점과 대안으로 제시된 점을 요약하면 다음과 같다.

1. 공공도서관의 행정체계는 1952년 교육자치제가 실시되면서 문교부와 내무부 소관으로 이원화되기 시작하여 오늘날 도서관정책이 문화부로 이관된 시점에 이르기까지 해결되지 못하고 있어 도서관발전의 큰 저해요인으로 작용하고 있다.
2. 문화부이관 당시 일원화되지 못한 사유는 재산이관문제, 지방비부담 확대에 따른 내무부측의 반대, 직원 소속 변동에 따른 문제들이었으나, 국가차원에서 이 문제는 재검토되어야 한다.
3. 공공도서관은 본래 지방정부의 책임과 부담하에 운영하는 지방자치단체의 고유자치사무로 출발하였으나, 근래에 와서는 선진국의 경우 중앙정부의 지원·감독 등 중앙정부의 역할이 커지면서 도서관 육성의 효과가 증명되고 있다.
4. 도서관진흥법에는 공립공공도서관에 대해 문화부의 “지원” 기능만 명시되어 중앙정부의 지도·감독 기능이 약화되어 있는데, 이는 지방자치법과도 균형을 이루지 못하고 있는바, 지도·감독기능을 보다 강화시키도록 시정되어야 한다.
5. 시·도의 문화예술과에 전담계를 신설하고, 시·군·구의 문화공보실에는 전담직원을 두어 지방자치단체의 도서관 행정력을 강화시켜야 하겠다.
6. 지방화시대에 있어 공립공공도서관에 대한 실질적인 지도·육성·감독은 재정지원의 수단을 통해서만이 효율적일 수 있는바, 기설치 공립공공도서관의 운영비에 대한 국고보조가 절실하다.
7. 교육부에는 학교도서관 담당부서조차 명시되어 있지 않은 상태인 바, 보통교육국의 한개 과(課)에서 이를 담당하고, 장학편수실에 학교도서관 담당 장학관을 두도록 직제 개정이 필요하다.
8. 도서관진흥법에서 제외된 대학 및 학교도서관 관련 세부사항은 별도의 법이나 대통령령을 제정해서, 법률적 공백을 없애야 한다.
9. 도서관발전위원회는 국가수준의 도서관정책 자문을 위한 최상위 행정기구로서 문화부 이관에 따

라 그 역할이 더욱 증대되고 있는 바, 국무총리 소속으로 격상시켜야만 부처간 협조와 조정이라는 소기의 성과를 거둘 수 있을 것이다.

10. 도서관발전위원회의 운영규칙에 세부적인 사항을 규정해서 형식적인 기구로 전락할 염려를 방지하고 실질적인 운영을 도모해야 할 것이다.

原 稿 募 集

<도서관문화>誌는 700여 단체회원과 1,300여 개인회원의 대변지로서 보다 알차고 유익하게 꾸미고자 회원 여러분의 옥고를 기다리고 있습니다.

1. 내용 : 가) 도서관학 및 정보기술의 학술이론과 실무에 관한 논문
나) 도서관계의 국내외소식, 회원人事소식
다) 도서관과 관계되는 수필 또는 수기
라) 기타
2. 보내실곳 : 137-702
서울특별시 서초구 반포2동 산60-1
전화 : 535-4868 · 5616
3. 기타 : 가) 원고를 보내실 때 약력과 사진 1매("도서관문화"자료실 영구비치용)를 첨부바랍니다.
나) 게재된 원고에 대하여는 소정의 稿料를 드립니다.

圖書館文化 편집실